



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 17 avril 2024

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,

Mathilde Panot
Présidente du groupe de la France insoumise - NUPES

Boris Vallaud
Président du groupe socialistes et apparentés

André Chassaigne
Président du groupe GDR - NUPES

Cyrielle Chatelain
Présidente du groupe écologistes - NUPES

Bertrand Pancher
Président du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires

Paris, le 17 avril 2024,

Recours au Conseil constitutionnel contre la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire tel qu'adopté définitivement par l'Assemblée nationale et le Sénat le 9 avril 2024. Les auteurs et autrices de la présente saisine estiment que cette loi est manifestement contraire, dans son principe même, à plusieurs exigences constitutionnelles. Elle méconnaît notamment la Charte de l'environnement de 2004.

Sur la méconnaissance, par la loi déférée, des exigences constitutionnelles résultant de la Charte de l'environnement et des objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'environnement et de protection de la santé publique

I. Aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Ces dispositions sont venues consacrer au niveau constitutionnel (depuis la loi constitutionnelle du 1er mars 2005) le principe de prévention, principe cardinal du droit de l'environnement figurant également à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement.

Ce principe trouve à s'appliquer lorsqu'il existe un doute scientifique quant à l'existence même d'un risque qui pourrait affecter l'environnement de manière grave. Il suppose un risque scientifiquement établi. Dans ce cas, il existe une obligation, pour le législateur, de prévenir les atteintes qui en résulteraient ou à en limiter les conséquences. C'est un principe d'action préventive. Il impose non seulement l'action préventive et corrective mais aussi l'ensemble des dispositifs qui permettent d'éviter ou de limiter le dommage. Et s'agissant de ces dispositifs, il impose au législateur, compétent pour déterminer les principes fondamentaux « *de la préservation de l'environnement* » selon l'article 34 de la Constitution, de prévoir des dispositifs juridiques de prévention efficaces et efficients. Ceux-ci sont également nécessaires au regard des objectifs de valeur constitutionnelle que constituent la préservation de l'environnement et la protection de la santé publique (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Par ailleurs, votre Conseil a jugé qu'il résulte des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement « *que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Cons. const. 8 avril 2011, Michel Z. et a., n° 2011-116 QPC).

La sûreté nucléaire et la radioprotection font l'objet d'un titre spécial du code de l'environnement, compte tenu des risques importants de l'activité nucléaire pour la préservation de l'environnement et pour la protection de la santé publique. L'article L. 591-2 de ce code prévoit que « *L'État définit la réglementation en matière de sécurité nucléaire et met en œuvre les contrôles nécessaires à son application. Il veille à ce que la réglementation en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, ainsi que son contrôle, soient évalués et améliorés, le cas échéant, en tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'exploitation, des enseignements tirés des analyses de sûreté nucléaire effectuées pour des installations nucléaires en exploitation, de l'évolution de la technologie et des résultats de la recherche en matière de sûreté nucléaire, si ceux-ci sont disponibles et pertinents* ».

Dans ce cadre, lorsque le législateur, chargé de définir les conditions de mise en œuvre de ce principe (Cons. const. 8 avril 2011, Michel Z. et a., n° 2011-116 QPC), entend modifier les dispositifs de prévention existants s'agissant d'un risque clairement établi comme celui de la construction ou de l'exploitation de centrale nucléaires, c'est-à-dire des installations potentiellement nocives pour l'environnement et la santé au point qu'elles font l'objet d'une police spéciale très stricte, indépendante du régime des installations classés pour la protection de l'environnement, il ne peut sciemment décider d'abaisser le seuil de prévention existant sans méconnaître ses obligations au titre de l'article 3 de la Charte de l'environnement.

Certes, votre Conseil ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, et il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le principe de prévention des atteintes à l'environnement (Cons. const. 23 nov. 2012, Assoc. France Nature Environnement et a., n° 2012-282 QPC). Néanmoins, sauf à laisser les prescriptions constitutionnelles contenues dans la Charte de l'environnement lettre morte, il lui appartient de s'assurer que le législateur n'enfreint pas ses obligations en privant de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant des dispositions précitées. En effet, « *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles* » (Cons. const., déc. n° 2021-821 DC du 29 juillet 2021).

On rappellera également que l'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et que les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023).

II. L'article 1^{er} de la loi déferée opère la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, par fusion de deux entités aujourd'hui distinctes : l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). L'ensemble des articles de la loi déferée sont inséparables de cet article 1er en ce qu'ils visent à mettre en œuvre cette fusion. Ce faisant, cette fusion méconnaissant manifestement les exigences constitutionnelles susmentionnées, l'ensemble de la loi déferée est contraire à la Constitution, dans son principe même.

II.1. La sûreté nucléaire est définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement comme « *l'ensemble des dispositions techniques et des mesures d'organisation relatives à la*

conception, à la construction, au fonctionnement, à l'arrêt et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'au transport des substances radioactives, prises en vue de prévenir les accidents ou d'en limiter les effets ». La sûreté vise ainsi à assurer les conditions de fonctionnement normal des installations nucléaires sans exposition excessive des travailleurs aux rayonnements ionisants et sans rejets excessifs de radioactivité dans l'environnement, à prévenir les incidents et accidents, et dans les cas où ces derniers se produisent, à en limiter les effets sur les travailleurs, les populations et l'environnement.

Cette sûreté est une composante de la notion, plus large, de sécurité nucléaire qui, selon le même article du code de l'environnement, comprend, en plus de la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance (sabotage, vol, détournement de matières nucléaires, etc.) ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident, que ce dernier soit d'origine naturelle ou humaine.

Le contrôle de la sûreté nucléaire implique le plus souvent celui de la radioprotection, définie par le même article comme « *la protection contre les rayonnements ionisants, c'est-à-dire l'ensemble des règles, des procédures et des moyens de prévention et de surveillance visant à empêcher ou à réduire les effets nocifs des rayonnements ionisants produits sur les personnes, directement ou indirectement, y compris par les atteintes portées à l'environnement* ». Hors industrie, la radioprotection intéresse particulièrement le secteur médical (imagerie, radiothérapie, etc.).

En France, le contrôle de la sûreté nucléaire a été pensé dès l'origine comme la nécessaire contrepartie du développement de l'industrie de l'atome à la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec la création en 1945 du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Sa mission, toujours d'actualité, était d'étudier toutes les applications de l'atome au bénéfice de l'industrie, de la défense et de la santé de la population.

Les préoccupations de sûreté et de radioprotection des installations nucléaires exploitées par le CEA ont entraîné la création, en son sein, d'un service spécifique en 1951, puis celle du groupe technique de sûreté des piles (GTSP) en 1957, marquant le début de l'institutionnalisation du contrôle de la sûreté nucléaire en France. Ce groupe technique, recensant les différentes problématiques de sûreté constatées sur les réacteurs, s'est substitué à des contrôles réalisés jusqu'alors au cas par cas.

En 1960, sera créée au sein du CEA la Commission de sûreté des installations atomiques (CSIA), chargée d'avaliser toute décision de construction, de mise en fonctionnement ou de modification des conditions de fonctionnement des installations nucléaires. L'expertise technique du CEA destinée à préparer les avis de la CSIA fut regroupée en 1970 au sein d'un département de sûreté nucléaire (DSN).

En 1973, l'État décide d'exercer lui-même le contrôle de la sûreté nucléaire, alors dévolu au CEA au sein du CSIA. Fut ainsi créé, au sein du ministère de l'Industrie, le service central de sûreté des installations nucléaires (SCSIN), édictant les prescriptions générales que devront mettre en œuvre les constructeurs et les exploitants sur leurs installations.

Influencé par les débats qui eurent lieu à l'étranger sur la séparation entre l'expertise technique et la promotion de l'énergie d'origine nucléaire, qui reposait alors sur le CEA, le gouvernement opta pour une solution de compromis en créant, au sein du CEA, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) en 1976.

EDF ayant commencé à exploiter des réacteurs, il devint nécessaire de l'associer aux travaux du CEA : furent ainsi créés dès 1967 les groupes d'experts ad hoc, composés de représentants du CEA, d'EDF et du ministère de l'Industrie, qui deviendront les groupes permanents d'experts en 1973. Ces groupes permanents ont ainsi institutionnalisé les échanges entre les trois acteurs de la sûreté nucléaire que sont l'exploitant (EDF), le contrôleur (le SCSIN) et l'expert (l'IPSN).

L'accident de Tchernobyl en avril 1986, et les polémiques engendrées par la communication autour des déplacements du nuage radioactif, ont entamé la confiance de l'opinion publique dans le dispositif de contrôle de la sûreté nucléaire. Les réflexions sur l'organisation de ce contrôle à l'issue de cet accident ont rencontré celles suscitées par les crises sanitaires des années 1990 (affaire du sang contaminé, crise de la vache folle) pour aboutir à une organisation reposant sur une forte séparation entre les fonctions d'expertise et celles de gestion du risque : l'objectif est de ne pas faire reposer sur les épaules des experts le poids de la décision, garantissant ainsi l'indépendance de leur jugement.

L'évolution de cette organisation commence en 1991 avec la transformation du SCSIN en direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN), placée sous la double tutelle des ministères de l'Industrie et de l'Environnement. L'IPSN, quant à lui, fusionnera en 2002 avec l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), pour former l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministères chargés de la Défense, de l'Environnement, de l'Industrie, de la Recherche et de la Santé.

En 2002, la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) succède à la DSIN et ajoute officiellement le domaine de la radioprotection au champ de son contrôle. Elle sera remplacée en 2006 par une autorité administrative indépendante (AAI), l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Ainsi et contrairement à ce qu'affirment les partisans de la "fusion" des entités d'expertise et de décision, le modèle de sûreté français, construit il y a plus de 50 ans, a toujours reposé sur un système dual, avec une entité chargée de l'expertise et une entité chargée du contrôle et de la décision. Historiquement, l'IPSN exerçait le rôle de l'expert, et le SCSIN, celui du décideur.

II.2. Dans ce cadre, en l'état du droit :

L'ASN est l'autorité de contrôle de la sûreté nucléaire en France.

Créée par la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire de 2006 (loi TSN), l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est une AAI chargée, au nom de l'État, de contrôler les activités nucléaires civiles et la radioprotection (usines d'enrichissement et de fabrication des combustibles, réacteurs, traitement des déchets, etc.), ce qui exclut les installations et activités nucléaires en matière de défense pour lesquelles l'Autorité de sûreté nucléaire de la défense (ASND) est compétente. Pour exercer ses différentes missions, l'ASN s'appuie sur 516 agents en 2022, qui se répartissent comme suit : 5 commissaires nommés pour 6 ans, 381 fonctionnaires intervenant sur les domaines de la gestion des risques industriels et de l'innovation, 72 contractuels de droit public, qui réalisent aussi des

inspections, 58 agents mis à disposition, notamment issus de l'IRSN (23 agents) et du CEA (20 agents).

L'ASN exerce cinq missions principales :

- la réglementation : l'ASN donne son avis au Gouvernement sur les projets de décrets et d'arrêtés ministériels en matière de sûreté ;
- les décisions individuelles : l'ASN instruit l'ensemble des demandes d'autorisations individuelles des installations nucléaires, accorde ces autorisations, et accorde les autorisations ou agréments relatifs au transport de substances radioactives. ;
- le contrôle : l'ASN contrôle le respect des règles auxquelles sont soumises les installations et activités entrant dans son champ de compétence. La sûreté relève avant tout de la responsabilité de l'exploitant, sous le contrôle de l'ASN qui dispose de pouvoirs de coercition et de sanction.
- l'information du public : l'ASN rend compte de son activité au Parlement et informe le public de son activité et de l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France ;
- l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence : l'ASN contrôle les opérations de mise en sûreté de l'installation accidentée prises par l'exploitant, informe le public et ses homologues étrangers de la situation et assiste le Gouvernement dans la gestion de la crise.

L'IRSN est le principal organisme d'appui technique en matière de sûreté nucléaire.

Créé par la loi du 9 mai 2001, l'IRSN est un EPIC placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'environnement, de la défense, de l'énergie, de la recherche et de la santé. Au 31 mars 2023, l'IRSN emploie 1 770 personnes dont 1 748 salariés de droit privé. Le statut de ces derniers est déterminé par le code du travail et les accords collectifs négociés avec les partenaires sociaux. Ces salariés se répartissent entre les différentes activités de l'Institut :

- la recherche et l'innovation (33 %) ;
- la prévention des risques (48 %) ;
- les fonctions transversales (19 %).

Ses missions sont les suivantes :

- l'expertise de sûreté, de surveillance radiologique et en radioprotection : l'IRSN, en tant qu'expert technique, réalise des analyses, des mesures et des dosages. Intervenant sur site, l'IRSN engage un dialogue technique avec les exploitants et rédige des rapports d'expertise scientifiques et techniques et des avis sur le caractère adapté des dispositions mises en œuvre par les exploitants au regard des risques présents et potentiels du point de vue nucléaire et radiologique.
- la recherche : elle a pour objectif de développer les connaissances et les outils dont l'IRSN a besoin pour répondre aux questions soulevées par ses expertises. L'IRSN est engagé dans une démarche partenariale avec le CEA, le CNRS et les universités, ou les industriels (EDF, Framatome. En 2022, la dépense de recherche de l'IRSN s'élève à 108,6 millions d'euros, soit un peu moins de 40 % du budget de l'Institut.
- l'assistance aux pouvoirs publics en cas d'accident ou d'incident impliquant des sources de rayonnement ionisant : l'IRSN propose des mesures techniques, sanitaires et médicales visant à assurer la protection de la population à l'ASN et au délégué à la

sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense ;

- l'information du public : pour informer de ce qui passe notamment par la publicité des avis rendus sur saisine de l'ASN ou d'une autre autorité publique, sauf lorsque ces derniers relèvent de la défense nationale.

Quand elle a besoin de compétences externes, l'ASN a principalement recours à l'expertise de l'IRSN. Cet appui technique de l'IRSN à l'ASN couvre l'ensemble des problématiques liées à la sûreté nucléaire et à la radioprotection dans le domaine civil et peut prendre différentes formes, comme des avis, des rapports ou des notes techniques, la participation à des groupes de travail organisés par l'ASN, ou encore des formations destinées à son personnel. En 2022, l'IRSN a adressé à l'ASN 489 livrables, dont 239 avis techniques.

L'ASN est le commanditaire principal de l'expertise de l'IRSN : sur les 110,3 millions d'euros de dépenses d'appui technique aux autorités et services de l'État en 2022, 82,7 millions d'euros sont consacrés à l'ASN. Cet appui à l'ASN, qui mobilise environ 430 ETP de l'IRSN, représente de l'ordre de 25 % des activités de l'Institut.

Le système actuel est parvenu à un équilibre satisfaisant : il permet d'assurer un véritable continuum entre expertise et prise de décision, tout en assurant une répartition claire des responsabilités de chacun et en évitant toute confusion. Les experts ne portent pas le poids de la décision et les agents de l'ASN peuvent prendre le recul nécessaire pendant la phase d'expertise pour se positionner, quitte à demander une expertise contradictoire à un autre organisme en cas de désaccord profond entre l'IRSN et l'exploitant.

Ce système, qui n'a cessé de s'améliorer au fil du temps grâce à des retours d'expérience et des audits réguliers, a conduit à une amélioration continue du niveau de sûreté des installations. L'ASN et l'IRSN ont tous deux un domaine de compétence propre, qui s'articule clairement avec celui de l'autre institution, ce qui contribue à la légitimité et la crédibilité de leur action, et par voie de conséquence à la réputation de ces deux organismes à l'international, et globalement à la confiance de la population dans le système nucléaire existant.

En ce sens, l'organisation duale de la sûreté nucléaire comme composante de la sécurité nucléaire telle que prévue dans le code de l'environnement apporte les garanties légales relatives aux exigences constitutionnelles résultant des dispositions de l'article 3 de la charte de l'environnement aux termes duquel « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

Dans un cas voisin, le Conseil d'Etat a déjà jugé qu'*eu égard à l'interprétation de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C-474/10, il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce que l'entité administrative concernée dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée en*

donnant un avis objectif sur le projet concerné” (CE, 5 février 2024, Sté Doubs Ouest Energie 1&2, n° 463619, 463620).

Comme le rappelait Nicolas Agnoux, dans ses conclusions sur cet arrêt: “Aux termes de votre jurisprudence *Evêques aux cordeliers* (CE 5 février 2020, « Association "Des évêques aux cordeliers" et autres, n°425451, aux tables), tirant les conséquences de l'arrêt *Seaport de la CJUE1* qui consacre l'exigence d'autonomie de décision autant que d'autonomie de moyens de l'autorité environnementale, l'avis ne peut être regardé comme ayant été émis par une autorité disposant d'une autonomie réelle dans le cas où c'est le même service qui a, à la fois, instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale. Il n'en est autrement que dans l'hypothèse où l'avis a été préparé, au sein de la DREAL, par le service d'appui à la mission régionale de l'autorité environnementale, mentionné à l'article R. 122-21 du code de l'environnement qui a spécialement pour rôle de préparer les avis des autorités environnementales. Ainsi que vous l'avez précisé par votre décision *Sté Haut-Vanier* du 25 janvier 2023, aux tables (n°448911), il convient encore de vérifier les garanties d'autonomie effectives dont dispose ce service : lorsque l'avis de l'autorité environnementale a été émis avant l'entrée en vigueur du décret du 28 avril 2016, c'est-à-dire avant que le service d'appui ne soit consacré réglementairement, les exigences de la directive ne peuvent en principe être regardées comme satisfaites ; à l'inverse, lorsque l'avis a été émis après cette date, l'autonomie fonctionnelle du service d'appui est réputée garantie (l'article R. 122-25 précisant désormais que les agents concernés de la DREAL sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale), sauf pour le requérant à établir la preuve du contraire au regard des faits propres à chaque affaire”.

C'est souligner le danger d'un cumul de fonctions au sein d'une même entité en matière d'environnement, mais aussi de santé publique. Bien que liées à une directive de l'union particulière, ces exigences peuvent parfaitement servir d'étalon de mesure pour évaluer le respect par le législateur du principe de prévention et notamment le niveau requis des garanties légales des exigences constitutionnelles de prévention, de préservation de l'environnement et de protection de la santé publique. En l'espèce, la loi déférée va à l'encontre de telles précautions pourtant évidentes vu les enjeux en matière de sûreté nucléaire.

II.3. C'est en effet le système actuel satisfaisant aux exigences constitutionnelles susmentionnées que la loi déférée entend remettre en cause, en violation de la Constitution

On identifie deux grands courants à l'international, nés à la fin des années 1950, concernant l'évaluation des risques nucléaires, la démarche déterministe et la démarche probabiliste.

- **La démarche probabiliste de sûreté** consiste principalement à évaluer le risque qui découle de divers événements pour confirmer que les objectifs de sûreté sont atteints. Cette démarche s'effectue à l'aide d'hypothèses et évalue tous les systèmes de la centrale de manière à formuler une prévision. Elle fournit de l'information sur la conception et l'exploitation de la centrale, notamment l'identification des facteurs dominants contribuant au risque et des possibilités d'amélioration de la sûreté, et compare les options en vue de réduire le risque. Ainsi dans le cadre de la démarche probabiliste, l'exigence de sûreté repose sur une démonstration de probabilité qui montre qu'on se trouve en dessous d'un certain seuil de probabilité d'avoir un accident grave.

- **La démarche déterministe de la sûreté** consiste principalement à évaluer les conséquences de divers événements afin de confirmer que les objectifs de sûreté sont respectés avec un degré élevé de confiance pour tous les accidents qui font partie du dimensionnement. L'analyse sert, entre autres, à démontrer l'efficacité de la défense en profondeur et l'intégrité des barrières de protection. Avec la démarche déterministe, on pose la situation la plus pénaliste et on effectue la démonstration que les systèmes de sûreté sont suffisants dans cette situation.

Si la France se distingue des autres puissances internationales par son approche déterministe de la sûreté nucléaire, l'intention du législateur est pourtant de tendre à se rapprocher du modèle américain et anglo-saxon : il indique de manière inquiétante dans l'étude d'impact vouloir la « *mise en place d'une autorité indépendante de sûreté nucléaire civile et de radioprotection, comparable à celle qui existe dans les grands pays nucléaires occidentaux (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne)* ».

Dés lors, le projet de fusion de l'IRSN dans l'ASN comporte en son sein un risque de remise en cause de l'approche déterministe qui répond aujourd'hui à l'exigence constitutionnelle résultant de l'article 3 de la charte de l'environnement aux termes duquel « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

De manière plus globale, la fusion envisagée prive de garanties légales les exigences constitutionnelles susmentionnées par la mise en place, au sein d'une même entité, d'un cumul de fonctions entre l'expertise qui doit être indépendante, et la décision.

IV. De sorte que, au regard de l'ensemble des éléments relevés, la fusion opérée par la loi déferée, qui porte atteinte aux exigences constitutionnelles susmentionnées, n'est absolument pas justifiée objectivement dans son principe même.

Elle ne poursuit aucune fin d'intérêt général, ni aucun objectif à valeur constitutionnelle. Il n'est pas possible de procéder à une conciliation entre deux normes constitutionnelles distinctes dès lors que face aux exigences constitutionnelles susmentionnées, aucune règle de valeur constitutionnelle, aucun principe de valeur constitutionnelle, ne peut justifier une telle entorse à ces exigences constitutionnelles.

Ce faisant, aucun contrôle de proportionnalité n'est envisageable. La loi déferée organise un recul net dans la prévention des risques nucléaires sans aucune justification.

Ainsi, il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'article 1er de la loi et l'ensemble des articles qui s'y rattachent, sont manifestement contraires à la Constitution.

Sur l'incompétence négative entachant les articles 2, 3 et 11 bis et la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement entachant l'article 2

I.1. La préservation de l'environnement et la protection de la santé constituent des objectifs de valeur constitutionnelle qui s'imposent au législateur et que votre conseil a déjà eu l'occasion d'appliquer ensemble (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Le législateur est compétent pour déterminer les principes fondamentaux « *de la préservation de l'environnement* » selon l'article 34 de la Constitution

De jurisprudence constante, il y a violation de la Constitution : lorsque le législateur n'exerce pas les compétences qu'il tire de la Constitution (Cons. const. 8 janv. 1991, n° 90-283 DC). Dans ce cas, il s'agit selon votre Conseil d'une « *incompétence négative* » (Cons. const. 21 janv. 1997, n° 96-387 DC). Le plein exercice de sa compétence par le législateur, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des art. 4, 5, 6 et 16 DDH, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (Cons. const. 27 juill. 2006, no 2006-540 DC).

Dans ce cadre, le législateur ne peut procéder au renvoi à certaines structures pour préciser des éléments de la loi. Ainsi, votre Conseil a déjà jugé qu'en permettant, aux opérateurs de plateforme de fixer eux-mêmes, dans une « charte », les éléments de leur relation avec les travailleurs indépendants qui ne pourront être retenus par le juge pour caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique et, par voie de conséquence, l'existence d'un contrat de travail, le législateur leur a permis de fixer des règles qui relèvent de la loi et, par conséquent, a méconnu l'étendue de sa compétence (Cons. const. 20 déc. 2019, n° 2019-794 DC).

Le moyen d'incompétence négative est si important, eu égard aux exigences constitutionnelles qu'il vise à préserver, que votre Conseil peut le soulever d'office (Cons. const. 27 juill. 2000, n° 2000-433 DC).

En l'espèce l'article 2 de la loi déférée dispose que « *lorsque l'instruction recourt à une expertise réalisée par ses services, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection opère une distinction entre, d'une part, la personne responsable de l'expertise et, d'autre part, la personne responsable de la décision ou de la proposition de décision au collège. Le règlement intérieur précise les modalités de distinction et d'interaction entre ces personnes* ».

Cela consiste donc à laisser la future autorité définir dans son règlement intérieur les règles propres à distinguer le processus d'expertise et d'instruction conduit par ses services du processus décisionnel porté par son collège. Ce faisant, alors que la fusion entre les deux compétences d'expertise et de décision opérée par la présente loi est particulièrement sensible au regard notamment de la préservation de l'environnement et de la protection de la santé, le législateur renvoie à un règlement intérieur la question fondamentale de la distinction et de l'interaction entre la personne chargée de l'expertise et celle chargée de la décision.

Ce faisant, il méconnaît manifestement ses compétences en renvoyant à un acte administratif interne (dont il n'est même pas certain qu'il fasse grief) à la nouvelle structure créée s'agissant de l'organisation et du fonctionnement, qui doivent être clairement déterminés par la loi, entre les fonctions d'expertise et celles de décision.

I.2. Pour les mêmes raisons, l'article 3 que prévoit que « *II. – Les interventions des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les activités énumérées au I du présent article peuvent donner lieu à des rémunérations pour services rendus. L'autorité définit dans son règlement intérieur les règles de déontologie qui leur sont applicables* », que « *l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection met en place, dans des conditions définies par son règlement intérieur, un conseil scientifique. Ce conseil est consulté sur la stratégie scientifique de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection ainsi que sur toute autre question relative à la recherche en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il évalue la pertinence des programmes de recherche que définit l'autorité, en effectue un suivi et évalue leurs résultats. Il peut formuler toute recommandation sur*

l'orientation des activités de recherche de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection » et que « *Les membres de ce conseil sont nommés en raison de leurs compétences scientifiques et techniques. Le règlement intérieur définit les modalités de leur nomination, notamment de façon à assurer la diversité de leurs domaines de compétences et à prévenir les conflits d'intérêts* » méconnaît manifestement les compétences du législateur en renvoyant à un acte administratif interne (dont il n'est même pas certain qu'il fasse grief) à la nouvelle structure créée notamment les règles de déontologie, de conflits d'intérêts ou de mise en place d'un conseil scientifique.

I.3. Pour les mêmes raisons, l'article 11 bis que prévoit « *Le collège de l'Autorité de sûreté nucléaire peut consulter le comité social d'administration de cette autorité et saisir le directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire afin qu'il consulte le comité social et économique de cet institut sur un projet de décision portant organisation et fonctionnement des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection ainsi que sur un projet de règlement intérieur pour cette même autorité. Ces comités disposent d'un délai de deux mois pour donner leur avis sur les projets qui leur sont adressés. L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection peut adopter une décision portant organisation et fonctionnement de ses services ainsi que son règlement intérieur sur la base des projets et, s'il y a lieu, des avis mentionnés aux deux premiers alinéas. Les consultations mentionnées au premier alinéa dispensent de toute autre obligation de consultation d'organisations dans lesquelles s'exerce la participation des personnels qui est prévue par les textes sur ce premier règlement intérieur et cette première décision portant organisation et fonctionnement des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. Le règlement intérieur de l'Autorité de sûreté nucléaire demeure applicable jusqu'à l'adoption du règlement intérieur de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection* » méconnaît manifestement les compétences du législateur en prévoyant les règles s'appliquant à un acte administratif interne (dont il n'est même pas certain qu'il fasse grief) à la nouvelle structure créée, acte administratif dont la portée est manifestement trop importante: ces dispositions emportent un transfert de compétence trop important à une autorité administrative.

Au total, on compte pas moins de seize renvoi au règlement intérieur de la nouvelle entité créée pour définir des règles qui auraient dû, en vertu de l'article 34 de la Constitution, l'être par le législateur.

II. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Le droit fondamental ainsi reconnu à l'information et à la participation est accordé à toute personne, et dès lors que la décision publique a une incidence sur l'environnement. Il est accordé pour toute décision publique ayant une incidence sur l'environnement. Ainsi, l'article 7 de la Charte de l'environnement inclut également les décisions réglementaires (CE., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931).

En l'espèce, l'article 2 introduit un nouvel article L.592-14 dans le code de l'environnement qui prévoit que « *l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection publie les résultats des expertises réalisées dans le cadre de ses instructions ainsi que les avis des groupes permanents d'experts prévus à l'article L. 592-13-3. Le règlement intérieur définit les règles et les modalités de publication de ces résultats et de ces avis. Ces résultats sont publiés de*

manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent, sauf pour les décisions pour lesquelles l'autorité en décide autrement, dans des conditions précisées par le règlement intérieur. »

En premier lieu, en prévoyant que les résultats des expertises sont publiés de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent et non pas avant ces décisions, le législateur a manifestement méconnu les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement : le public n'est plus informé en amont mais en aval de la décision, des éléments d'expertise qui ont permis de prendre cette décision, ce qui vide le droit à l'information pour les décisions relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques de toute substance en matière de sûreté nucléaire.

En deuxième lieu, en renvoyant au règlement intérieur la définition des règles et les modalités de publication de ces résultats et de ces avis puis, surtout, de la possibilité de déroger à la règle de concomitance de publication, le législateur a manifestement méconnu l'étendue de sa compétence.

En conséquence, les articles 2, 3 et 11 bis de la loi déférée sont manifestement contraires à la Constitution.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer même d'office, nous demandons au Conseil constitutionnel de bien vouloir :

DÉCLARER CONTRAIRE À LA CONSTITUTION la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire ;

EN CONSÉQUENCE, en empêcher la promulgation;

EN CONSÉQUENCE, tirer toutes les conséquences de droit s'agissant de la loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, laquelle est déférée obligatoirement au Conseil constitutionnel en application de l'article 61 alinéa 1 de la Constitution.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.